بسم الله الرحمن الرحيم

مذكرة ايضاحيـــة

لقانون قواعـــد اعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي

رؤى وضع قانون كامل يحل محل المرسوم بقانون رقم ١ لسنة ١٩٦٠ المعمول به في الوقت الحاضر ، بدلا من ادخال التعديلات الجزئية على التشريع القائم وذلك توخيا للبساطة والوضوح الواجب توافرهما فى التشريع .

واستهدف مشروع القانـــون المقدم تحقيق الاهـــداف الاســـاسية الموضحة فيما يلى :

البـــاب الاول

أورد القانون في الباب الاول المبادىء الاساسية التـــى تنطبق علـــى كل ميزانيـــة عامة ســـواء أكانت هي ميزانيـــة الوزارات والادارات الحكومية أم الميزانيات الملحقة بها أم ميزانيات الادارات أوالهيئات او المؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة فأكد قاعدة الشمول والوحـــدة ومبـــدأ سنوية الميزانية :

وكذلك بين المشروع بيانا واضحا ما يدخل في ميزانيـــة الوزارات والادارات الحكومية وما يعتبر ميزانية ملحقة أو ميزانية مستقلة .

فتشمل ميزانية الوزارات والادارات الحكومية ايرادات ومصروفات الســلطة التنظيميـــة العليا ومختلف الوزارات والادارات والمصالح العامة . أما الميزانيات الملحقة فهى ميزانيات الجهات التى تباشر نشاطا ذا طبيعة متميزة ولا يصدق فى شأنها وصف الهيئة أو المؤسسة العامة ذات الشخصية الاعتبـــارية المستقلة ، بينما تكون للادارات العامة والهيئات والمؤســـســات العامة التى تقرر لها الشخصية الاعتبارية ميزانيات مستقلة .

فنصت المادة (١) على مبدأ شـــمول الميزانية . وتقرر المـــادة (٢) اختصاص وزير المالية في تحديد شكل ميزانيـــة الوزارات والادارات الحكومية وشكل الميزانيات الملحقة . وقررت المادة (٣) مبـــدأ سنوية الميزانية كما حددت تاريخ بدء السنة المالية وانتهائها . وحتى تعطى اللجنة العليا للميزانية السند والشكل القانونى .

نصت المادة (٤) على أن تشكل اللجنة بقرار من وزير الماليـــة .

البـــاب الثاني

يعالج الباب الثانى الاحكام الخاصة بميزانية الوزارات والادارات الحكومية ومن أهم الاسس التي أخذ بها في هذا الصدد تحديد دور وزارة المالية فمبـــدأ وحدة الميزانية وطبيعة الاعمال التى يقتضيها اعدادها والرقابة على تنفيذها ، تستلزم تركيز الاختصاص فى جهة واحدة هى وزارة المالية باعتبـــار وزيرها هو المسئول عن الشئون المالية بصـــفة عامة وعن اعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها بصفة خاصة .

وسيظل لوزارة التخطيط وديوان الموظفين دور هام في اعداد الميزانية هو القيام بالدراسات الفنية وابداء الملاحظات التي تساعد وزارة المالية على اعداد مشروع الميزانية اعـــدادا وافيا . أما عن ديوان المحاسبة فان الرقابة التى يقررها هذا القانون لوزارة المالية لا تتعارض مع الاختصاصات الحاليـــة للديوان . وكذلك يستلزم تطبيق مبدأ وحدة الميزانية أيضاح وضع المشاريع الانشائية في الميزانية العامة وتنفيذها وقد ترك القانون الباب مفتوحا لوضع ميزانية استثنائية للمشـــاريع الانشائية تمتد الى اكثر من سنة مالية إذا بدا هذا الحـــال ضروريا لتنفيذ خطط التنمية الاقتصادية وذلك استنادا الى نصوص الدستور .

هذا ولما كانت الطبيعة الخاصة لموارد البلاد من النفط تســـتدعى تأمين مستقبل الاجيال القادمة فقد قرر القـــانون استقطاع نسبة مئوية ســـنويا من الايرادات لتكوين احتياطي الاجيال القادمة يحددها القانون المنشيء لهذا الاحتياطى .

والمبادىء التى يقررها القانون المقدم تتلخص فى أن يتم تقدير مجموع الايرادات والمصروفات في ميزانية الوزارات والادارات الحكومية على أساس المنتظر تحصيله وانفاقه على أن تجنب نسبة مئوية من الايرادات سنويا لتضاف الى احتياطى الاجيـــال القـــادمة . ولا يترتب على عـــدم تحـــديـــد نسبة معينة لكل من المشاريع الانشائية والمصروفات الجارية أى خروج على المبادىء المعمول بها الان في وضع الميزانية

واذا كان يراد الحد من التوسع فى الانفاق الجارى على حساب الانفاق الانشائى فان هذا لا يتحقق الا بالنص على نسب معينة في القانون وهو ما لم يأخذ به المرسوم بالقانون المعمول به . والامر هنا متوقف على السياســـة الماليـــة التى تتبعها الدولة وما تحدده لكل من الانفاق الجارى أو الاستثمارى .

ولقد بدا التشريع القائم غير واف من ناحيـــة تنظيم الحسابات العامة والرقابة الحسابية خاصة وأن رقابة ديـــوان المحاسبة لا تمتد الى الرقابة الحسابية قبل الصرف الا في حدود معينة بينها قانون انشاء الديوان . ولذلك فقد اشتمل المشروع المقدم على نصوص تنظيم السجلات الحسابية والرقابة على الشئون الحسابية بالوزارات والادارات .

وسنح القانون المقترح على منوال التشريع القائم من ناحية الاكتفاء بتقرير الاحكام الاساسية فى شأن اعداد الميزانية والرقابة على تنفيذها ، مقررا إختصاص وزير المالية في اصدار القرارات والتعميمات التفصيلية •

تقديرات الايرادات :

ولما كانت الايرادات تشمل كافة موارد الخزانة العامة من اتاوات وضرائب ورسوم ، والجهة المسئولة عن التقدير النهائى للايرادات هي وزارة المالية • ولكى يتأتى لهذه الوزارة القيام بواجبها فقد نص القانون في المادة (٥) على التزام الجهات التى تشملها ميزانية الوزارات والادارات الحكومية باعداد التقديرات المبدئية للايرادات التى تحصلها ، أما التقدير النهائى للايرادات فقد ترك أمره لوزارة المالية وفقا لنص المادة (٦) •

ولقد اقتضت الطبيعة الخاصة لايرادات الميزانية الكويتية، التي تعتمد أساسا على دخل النفط ،وهو دخل يتضمن اقتطاعا من الثروة القومية ، ان تجنب جزءا من الايرادات سنويا ليضاف الى احتياطي الاجيال القادمة الذي يعتبر عدة الاجيال المستقبلة • وتنص المادة (٨) على اقتطاع نسبة مئوية من ايرادات ميزانية الوزارات والادارات الحكومية لتضاف الى احتياطى الاجيال القادمة وتحدد هذه النسبة بالقانون الخاص بتكوين هذا الاحتياطى • ولنفس الاسباب تنص المادة (٨) على أن يضاف الى المال الاحتياطى العام صافى الايرادات الناتجة عن استثماره وايرادات الاموال الاخرى المستثمره غير المرصودة للميزانية العامة بعد أن يقتطع من ذلك النسبة المئوية المقررة اضافتها الى احتياطي الاجيال القادمة •

تقدير المصروفات :

خولت المادة (٩) للوزارات والادارات كل فيما يخصها اعداد تقدير مبدئى للمصروفات كما بينت التزام هذه الجهات بابلاغ هذه التقديرات الى وزارة المالية في الميعاد الذى تحدده وأكدت المادة أيضا اختصاص وزير المالية في اصدار التعليمات التى تتبعها الوزارات والادارات وسائر المصالح العامة عند اعداد تقديراتها المبدئية آنفة الذكر •

وحددت المادة (١٠) اختصاص وزارة التخطيط وديوان الموظفين فى اعداد الميزانية •

ونصت المادة (١١) على أنه اذا تأخرت احدى الجهات في تقديم تقديراتها للمصروفات أو نتائج دراستها أو ملاحظاتها الفنية عن الميعاد المحدد تولت وزارة المالية بنفسها تقدير المصروفات على النحو المبين في النص • أما عن الربط النهائي للمصروفات في جملتها وتفصيلها فى مشروع الميزانية فتجريه وزارة المالية وفقا لاحكام المادة (١٢) على أساس البيانات والمعلومات التى قدمتها الجهات المعنية وعلى أساس ما تجريه وزارة المالية من دراسات وأبحاث •

اقرار الميزانية واصدار قانون اعتمادها :

بينت المادة (١٣) أنه بعد اتمام اعداد الميزانية وفقا للمواد السابقة يعد وزير المالية مشروع الميزانية في صورته النهائية كما يعد بيانا عن هذا المشروع يتضمن عرضا عاما للاسس التى بنى عليها المشروع وتحليلا لما يهدف اليه •

ويعرض وزير المالية مشروع الميزانية مع البيان على مجلس الوزراء للبحث والاقرار وقد اشترطت المادة (١٤) أن يتم هذا الاقرار في وقت يسمح بتقديم مشروع الميزانية الى السلطة التشريعية قبل انتهاء السنة المالية الجارية بشهرين على الاقل •

ونصت المادة (١٥) على أنه بعد صدور قانون الميزانية يبلغه وزير المالية للجهات المعنية للعمل به •

ووردت المادة (١٦) الحكم الوارد فى المادة ١٤٥ من الدستور فيما يتعلق بالعمل بالميزانية السابقة في حالة ما اذا لم يصدر قانون الميزانية قبل بدء السنة المالية وقرر القانون ان وزير المالية هو صاحب الاختصاص في اصدار التعليمات التنفيذية لطريقة العمل بذلك •

تنفيذ الميزانية :

هذا ولما كان وزير المالية هو المسئول والرقيب الاول على المستوى التنفيذى عن الشئون والمعاملات المالية فقد أعطته المادة (١٨) الحق فى وضع قواعد تسوية المعاملات المالية بين الجهات الحكومية بعضها البعض ، حتى لا يكون الخلاف أو الابطاء في تسوية هذه المعاملات سببا في عدم ضبط الحسابات وفي تأخر اقفال حسابات أي سنة مالية •

ونصت المادة (١٩) على أن تورد الوزارات والادارات كامل الايرادات التى تحصلها لوزارة المالية بالطريقة التي تقررها هذه الوزارة •

ولما كان قانون ربط الميزانية هو اجازة للصرف على أغراض معينة بحدود قصوى لا يمكن تعديها الا بقانون ، فقد نصت المادة (٢٠) على أن وجود اعتماد لغرض معين في الميزانية لا يعفى الجهات المختلفة من الالتزام بأحكام القوانين واللوائح والقرارات المعمول بها المنظمة لاستخدام ذلك الاعتماد ، كما ينبغي مراعاة التعليمات المرفقة بقانون ربط الميزانية او الواردة بجداولها المنظمه للصرف على بعض الاعتمادات •

ولا يقتصر التنظيم الخاص بالميزانية على مجرد ايضاح طريقة اعدادها أو بيان اختصاص وزارة المالية في هذا الصدد

بل يمتد أيضا الى الرقابة على تنفيذها . [illegible] العامة فيما رصدت له على الوجه المبين فيها بما لا يدخل أى تعديل عليها الا باتباع الطرق التى بينها القانون . ولذلك فقد نصت المادة (٢١) على أنه لا يجوز تجاوز اعتماد باب من أبواب المصروفات الا بقانون .

واذا كان تجاوز اعتماد باب من أبواب المصروفات أو النقل منه أمرا يحتاج الى قانون وفقا لاحكام الدستور فان مجاوزة اعتماد محدد لاى مصرف من المصروفات أمر جائز على أن يكون ثمة وفر محتمل فى اعتماد صرف آخر من نفس الباب والقسم ، وكل ذلك وفقا للشروط والاوضاع التى يحددها وزير المالية (مادة ٢٢) .

وقررت المادة (٢٦) عدم جواز الارتباط بابرام عقد يترتب عليه التزام مالى يجاوز السنة المالية الى سنة مقبلة مؤكدة بذلك مبدأ سنوية الميزانية واستثنت المادة الحالة التي ينص القانون فيها على تخصيص اعتمادات لاكثر من سنة مالية واحدة وهى الحالة المنوه عنها في المادة ١٤٢ من الدستور . وعالجت هذه المادة أيضا الاوضاع التى يجوز فيها للجهة المختصة الخروج في التنفيذ على هذا المبدأ .

والاصل انه لا يجوز التصرف فى اعتمادات الميزانية الا فيما رصدت له ، فاذا كان الامر يستلزم دفع مبالغ مقدما جاز ذلك استثناء في حدود نسبة ٢٠ ٪ التى قررتها المادة (٢٧) مشترطة في ذلك الاذن من الوزير المختص ، ولم تبح تخطى هذه النسبة الا باذن من وزير المالية .

وتضمنت المادة (٢٨) أحكاما خاصة لايضاح حسابات الميزانية وجعلها معبرة عن حقيقة الواقع ومتمشية مع قاعدة سنوية الميزانية .

هذا ولما كان الاصل أن الميزانية لسنة واحدة ، وانه يبطل العمل بالاعتمادات التى لم تصرف او التى لم يتقرر صرفها خلال السنة المالية (مادة ٣٠) فان هذه القاعدة الاصلية قد تؤدى فى بعض الاحوال الى تعطيل الاعمال ، لذلك اشتملت المادتان (٢٨ و ٢٩) على استثناء من هذه القاعدة ينحصر في حالة تسوية الاستحقاقات التى لم تستكمل اجراءات صرفها قبل نهاية السنة المالية وحالة ما اذا لم يتم تسليم احد المشاريع الانشائية التى كان مقدار تسليمها خلال السنة المالية والتى ربط في ميزانيتها اعتماد له .

الحسابات والرقابة الحسابية :

واشتمل القانون على بيان طريقة تنظيم الحسابات العامة واستخدامها كأداة للرقابة التي تباشرها وزارة المالية باعتبار أن مسئوليتها لا تقتصر فقط على اعداد الميزانية بل تمتد أيضا الى متابعة تنفيذها والرقابة عليها وعمد القانون الى عدم اهدار استقلال الوزارات ، والادارات والجهات الاخرى الحسابات الخاصة في يدها كما جعل حق الاذن بالصرف مقررا لها .

ولقد فصلت المواد ٣١و٣٢و٣٣و٣٤ الطرائق الفنية التى تتضمن قانونية تنفيذ الميزانية وصحته ، وبينت المادة (٣٥) ما يجب على مختلف الجهات تقديمه من البيانات الى وزارة المالية .

ولا تقتصر رقابة وزارة المالية على حسابات الميزانية ، بل تمتد الى الرقابة على مختلف المخازن وما في حكمها من الاماكن الحكومية المخصصة للتخزين ، لذلك أعطت المادة (٣٦) الى وزير المالية سلطة وضع نظم وطرق العمل والاختصاصات والمسئوليات لمختلف عمليات التخزين .

الحساب الختامي :

تضمنت المواد من (٣٧) الى (٤١) طريقة اعداد الحساب الختامي موضحة مسئوليات مختلف الجهات فى هذا الصدد ، مؤكدة اختصاص وزارة المالية في اعداد الحساب الختامى والتزاماتها من ناحية دراسة واعداد تقرير عنه وتقديمه الى السلطة التشريعية .

وقد اشتملت المادتان (٣٧) و (٣٨) على بيان التزا الجهات الحكومية في اعداد الحساب الختامى من ناحيتى الايرادات والمصروفات عن السنة المالية المنقضية تاركة لوزير المالية وضع القواعد التفصيلية التى تتبع فى اعداد الحسابات الختامية ومواعيدها وحددت المادة (٣٩) دور وزير المالية في اعداد الحساب الختامى للادارة المالية للدولة واعداد التقرير الكفيل باظهار المركز المالى الحقيقى في نهاية السنة المالية المنقضية . وفى ذلك أعمال لحكم الدستور في المادة ١٤٩ .

واشتملت المادة (٤٠) على حكم هام مقتضاه أن يرحل الى المال الاحتياطى أو يحمل به ما يسفر عنه الحساب الختامي، وذلك تطبيقا لمبدأ سنوية الميزانية .

هذا ولما كان لديوان المحاسبة سلطة الرقابة على الميزانية ، فقد الزمت المادة (٤١) مختلف الجهات بارسال كافة الحسابات المنصوص عليها في المادتين (٣٥) و (٣٨) الى ديوان المحاسبة كما ألزمت أيضا وزارة المالية بارسال صورة من الحساب الختامى للادارة المالية للدولة ومن التقرير الخاص به الى هذا الديوان .

الباب الثالث

تضمن الباب الثالث الاحكام الخاصة بالميزانيات الملحقة والمستقلة فمن ناحية الميزانيات الملحقة اختصها بنفس القواعد التي تحكم ميزانية الوزارات .

والادارات الحكومية مع استثناء ايراداتها من اقتطاع نسبة منها للاحتياطى على النحو المقرر بشأن الايرادات

الداخلة فى ميزانية الوزارات والادارات الحكومية ونظرا لطبيعة النشاط الذى تباشره الجهات ذات الميزانيات الملحقة • فقد أجيز لهذه الجهات تكوين المخصصات والاحتياطيات والاقتراض من الحكومة اذا دعت الى ذلك ضرورات المصلحة العامة •

واشتمل هذا الباب أيضا على القواعد الأساسية التى تنظم الادارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة على نحو يتمشى مع المبادىء التى نص عليها الدستور مع ضمان القدر اللازم من الاستقلال المالى لها على نحو يمكنها من القيام بأعمالها •

والميزانيات الملحقة هي الميزانيات التى تخص جهات تباشر نشاطا متميزا يوجب أن تتمتع بقدر من حرية التصرف الادارية فطبيعة النشاط والتنظيم الادارى تؤدى الى أفراد ميزانية خاصة لهذه الجهات تلحق بميزانية الوزارات والادارات الحكومية ، لكن اذا نظر الى القواعد المقررة في الباب الاول ، من ناحية اعداد ميزانية الوزارات والادارات الحكومية وتنفيذها والرقابة عليها لوجدناها ملائمة لهذه الجهات • وغني عن البيان أن الهدف من تقرير ميزانية خاصة لهذه الجهات ومن السماح لها بتكوين المخصصات والاحتياطيات ومن الاقتراض هو فى النهاية توضيح المركز المالي لهذه الجهات وتيسير الحكم على كلفة الخدمة التي تؤديها وتقيم نشاطها ، على ان يتم ذلك وفقا للائحة خاصة يصدرها وزير المالية (مادة ٤٢) •

أما عن الادارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة ذات الميزانية المستقلة فتختلف من ناحية وضعها القانونى وطبيعة نشاطها عن الجهات ذات الميزانية الملحقة • ولعل أوضح مظاهر هذا الاختلاف ضرورة تقرير الشخصية الاعتبارية المستقلة لها بما يتضمنه ذلك من ذمة مالية مستقلة عن الذمة المالية للوزارات والادارات الحكومية وكذلك فان أغلبية هذه الجهات تباشر نشاطا اقتصاديا تغلب عليه الاعتبارات التجارية ويبعد بالتالى عما تختص به الادارات الحكومية بل وعما تتولاه عادة الجهات ذات الميزانية الملحقة • وعلى أساس هذه العوامل المتعددة فقد روعىَ تقرير أكبر قدر من الاستقلال المالى لهذه الجهات في حدود ما يسمح به الدستور وما تستلزمه الرقابة على الأموال العامة •

ولقد لخصت المادة (٤٣) هذه المبادىء ، ثم تعرضت المواد الاخرى الواردة فى هذا الباب لتفاصيل الاحكام العامة جاءت بها المادة (٤٣) فبينت المادة (٤٤) طريقة اعداد ميزانية الادارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة •

أما عند تنفيذ ميزانية الادارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة فقد قررت المادة (٤٥) أن تنفذ هذه الميزانيات وفقا للنظام الخاص بكل ادارة عامة أو هيئة أو مؤسسة عامة • ولكن المادة قد وضعت بعض القيود على ما يمكن أن تأتى به هذه النظم الخاصة من أحكام •

واحالت المادة (٤٦) الى النظم الخاصة بالادارات العامة وبالهيئات والمؤسسات العامة لتنظيم الحسابات والرقابة عليها • ونصت المادة (٤٧) على أن تقدم كل ادارة عامة أو هيئة أو مؤسسة عامة تقارير سنوية عن سير أعمالها •

ونصت المادة (٤٨) على أن تقدم كل ادارة عامة أو هيئة أو مؤسسة عامة حسابا ختاميا عن السنة المنقضية كما نصت أيضا على أن تعد ميزانية عمومية سنوية على أسس تجارية اذا تطلب نشاطها ذلك ليتأتى ايضاح نشاطها ايضاحا وافيا يتمشى مع طبيعة هذا النشاط • ويقدم الحساب الختامى والميزانية العمومية الى وزير المالية في المواعيد التى يحددها •

ويتبع بشأن الحسابات الختامية والميزانيات العمومية للادارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة ما يتبع بشأن ميزانية الوزارات والادارات الحكومية • أما عما يسفر عنه حساب ختامى الادارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة من فائض أو عجز فيتم التصرف فيه وفقا لما يقضى به قانون ربط ميزانيتها (مادة ٥٠) وقضت المادة (٥١) بأن ترسل الادارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة صورة من تقاريرها الربع سنوية وصورة من حساباتها الختامية وميزانياتها العمومية الى ديوان المحاسبة كما قررت أن توافق وزارة المالية وديوان المحاسبة بصورة من التقارير الخاصة بالمركز المالى لهذه الهيئات والمؤسسات العامة•